

GÜNTER BRENKEN

Raumordnung und andere überfachliche Planung

Immer stärker fordert die Allgemeinheit, daß die voraussichtlichen Entwicklungen auf den wichtigsten Lebensbereichen prognostiziert, daß Entwicklungsprozesse – soweit möglich – sinnvoll beeinflußt, ja gestaltet werden und daß dem zu erwartenden Bedarf an künftigen Einrichtungen der Daseinsvorsorge rechtzeitig Rechnung getragen wird. Es ist daher verständlich und grundsätzlich zu begrüßen, daß auf einer Vielzahl von Bereichen „Planungen“ eingesetzt haben. Kein öffentlicher Planungsträger kann heute ohne Erarbeitung genauer Vorstellungen darüber auskommen, welche Maßnahmen in bestimmten Zeitabschnitten in Angriff genommen oder abgeschlossen werden sollen. Das führt zwangsläufig dazu, daß auch die koordinierende Planung eine größere Bandbreite von Planungsbereichen und Einzelmaßnahmen in ihre Überlegungen einzubeziehen hat. Damit stellt sich auch erneut die Frage nach der zweckmäßigsten Gestaltung der zusammenfassenden überfachlichen Planung.

Noch bis vor kurzem war die räumliche Planung die einzige, die fachübergreifende Gesamtpläne aufzustellen hatte, wobei insoweit kein grundsätzlicher Unterschied zwischen der überörtlichen Landesplanung und der gemeindlichen Planung in Gestalt der Bauleitplanung bestand. Für beide Planarten enthalten das Raumordnungsgesetz und die Landesplanungsgesetze einerseits sowie das Bundesbaugesetz andererseits zum Teil recht detaillierte Regelungen über die Aufstellung, den Umfang und die Wirkung der räumlichen Planung. Die besondere Bedeutung der koordinierenden Raumplanung liegt in ihrer gesetzlich fixierten Bindungswirkung: An die förmlich festgelegten „Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ und einen genehmigten Flächennutzungsplan sind grundsätzlich die bei der Planaufstellung beteiligten öffentlichen Planungsträger gebunden. In diesem Zusammenhang ist auf die vielfach nicht genügend bekannte Bestimmung des § 3 Abs. 2 ROG, wonach zur Aufgabe der Landesplanung auch die Koordinierung der raumwirksamen Investitionen gehört und daß sich hierauf auch die Wirkung der von den Ländern aufzustellenden Raumordnungsprogramme und -pläne erstreckt, hinzuweisen. Diese bundesgesetzlich angeordnete Ausdehnung des Aufgabenbereichs von Raumordnung und Landesplanung, der die

Landesplanungsgesetze Rechnung zu tragen haben, sowie die vorgenannte Bindungswirkung haben die Raumordnungspläne zu einem wichtigen Instrument der Regierungs-, insbesondere der Infrastrukturpolitik gemacht.

Mit der vor zwei Jahren eingeführten mittelfristigen Finanzplanung ist erstmals eine weitere ressortübergreifende Planart hinzugekommen, die insofern als koordinierende Planung bezeichnet werden muß, als sie für einen Zeitraum von vier bis fünf Jahren die für die einzelnen Investitionsbereiche zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel angibt. Mit der koordinierenden Raumplanung hat die Finanzplanung gemein, daß sie auch – und zwar ebenfalls mit gewissem Schwerpunkt – die Infrastrukturmaßnahmen einbezieht. Beide Planungen unterscheiden sich allerdings in dem jeweils zu erfassenden Zeitraum – die Finanzplanung ist nur mittelfristig, die Raumplanung auch langfristig – sowie in der Zielrichtung ihrer Aussagen: Während die Finanzplanung nur Globalaussagen, die in der Regel nicht objektbezogen sind, trifft, enthalten die räumlichen Planungen je nach Planungsebene mehr oder weniger konkrete Aussagen für bestimmte räumliche Entwicklungen, sind also teilraum- oder objektbezogen.

Nunmehr dürfte eine Koordinierungstätigkeit auf höchster Ebene hinzukommen, die – unabhängig davon, ob sie mit den vorgenannten Planarten vergleichbar ist – auf ihr Verhältnis hierzu untersucht werden sollte.

Am 9. 7. d. J. haben die Ministerpräsidenten einer Absprache zwischen dem Bundeskanzleramt und den Staats- (Senats-)kanzleien über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder bei der Erstellung einer „Gesamtproblemanalyse der längerfristigen öffentlichen Aufgaben für die Jahre 1976 bis 1985“ zugestimmt. Zunächst sollen in einer Erprobungsphase von sechs Monaten, die am 1. November d. J. beginnt, die Möglichkeiten der Zusammenarbeit geprüft werden. Dazu sind ein Arbeitskreis als Steuerungs- und Koordinierungsgremium und sieben Arbeits- (Fach-)gruppen gebildet worden, in denen Bundes- und Landesbeamte – nicht nur des Bundeskanzleramtes und der Staatskanzleien – als Sachverständige vertreten sind. Zweck dieser Tätigkeit ist – wie es in einem vorbereiteten Arbeitsprogramm heißt –, Orientierungshilfen für Bund und

Länder für die eigenen längerfristigen Planungen, insbesondere für Entscheidungen über aufgabengerechte Finanzverteilungen, zu geben.

Zunächst soll eine Bestandsaufnahme (u. a. der längerfristigen Planungen und der Auswirkungen mittelfristiger Planung) erstellt werden. Hierauf soll eine Analyse aufbauen, in der die Entwicklungstendenzen und künftigen Handlungsspielräume aufgezeigt werden. Dabei sollen auch das volkswirtschaftliche Leistungsvermögen sowie mögliche Entwicklungen des Produktionspotentials (Sozialprodukt) und der Engpässe (z. B. Arbeitsmarkt) in die Untersuchungen einbezogen werden.

Auf die verfassungsrechtliche Problematik, die sich für die Länder aus der Sorge ergibt, ihr ohnehin schon verengter Planungs- und Entscheidungsspielraum könnte – trotz der ausdrücklichen Hervorhebung, daß die bestehenden Kompetenzen zur Aufstellung eigener langfristiger Planungen unberührt bleiben – jedenfalls faktisch eingeschränkt werden, soll hier nicht näher eingegangen werden; sie war wohl bestimmend für die Kennzeichnung der Tätigkeit lediglich als „Gesamtproblemanalyse“ und ihre Inangriffnahme vorerst nur für ein Erprobungshalbjahr.

Dennoch erscheint es angebracht, daß alsbald Klarheit über die Einfügung dieser Tätigkeit in den Rahmen der koordinierenden Planung sowie über die Zusammenarbeit mit der Raumplanung und der Finanzplanung geschaffen wird. Da als Ergebnis dieser „Analyse“ eine Darstellung

- a) der Probleme im Bereich der öffentlichen Aufgaben,
- b) der bisher erkennbaren Lösungsansätze und ihrer Auswirkungen,
- c) des voraussichtlich insgesamt verfügbaren Ressourcenrahmens einschließlich möglicher Engpässe

erfolgen soll, werden letztlich Lösungsvorschläge – wenn auch vielleicht nur durch Aufzeigen von Alternativen – erwartet, so daß von Planung im weiteren Sinne gesprochen werden kann. Im Kern handelt es sich – wie auch die Kennzeichnungen der Tätigkeit richtig zum Ausdruck bringt – um **Aufgabenplanung**, d. h. um Darlegung der anstehenden wichtigen Aufgabenkomplexe, um eine Abstimmung über ihre Prioritäten und damit über eine gewisse Zeitfolge sowie den Umfang ihrer Inangriffnahme. Hierbei kommt verständlicherweise den Ressourcen nach Maßgabe „eines für die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben verfügbaren, volkswirtschaftlich abgesicherten Finanzrahmens“ „grundlegende“ Bedeutung zu.

Vom Blickpunkt der Raumordnung ist m. E. gegen eine solche Aufgabenplanung nicht nur nichts einzuwenden, sondern sie dürfte grundsätzlich zu begrüßen sein. Denn die Kenntnis der Schwerpunkte der politischen Ziele, ihrer Prioritäten und der ungefähren Zeitfolge ihrer Durchführung erleichtert die Aufstellung der Raumordnungspläne, ja kann zu konkreteren Aussagen in diesen Plänen führen. Eines sollte jedoch nicht übersehen werden: Die Gefahr sich überschneidender Planung, die zu Doppelarbeit und Reibungsverlusten führt, ist gegeben und zwingt zu klarer Abgrenzung der überfachlichen Planarbeiten.

Nachdem es lange gedauert hat, bis die Notwendigkeit der zusammenfassenden, koordinierenden Planung erkannt war und man eine befriedigende gesetzliche Ausformung erreicht hat, die sich – insbesondere auf Grund der vorerwähnten Einbeziehung der gesamten Infrastruktur in die Raumordnungspläne und ihrer Bindungswirkung – gerade eben zu einem für Verwaltung und Allgemeinheit nützlichen Instrument entwickelt, muß nun davor gewarnt werden, die koordinierende Planung zu übertreiben und mit einem „Superplan“ zu überfrachten. Es würde nicht nur die Regelung des Raumordnungsgesetzes beeinträchtigen und die den Ländern zugewiesene langfristige Raumordnungs- und Entwicklungsplanung – zumindest faktisch – in Bedeutung und Umfang schmälern, wenn die „Gesamtproblemanalyse“ in eine Art „Bundesentwicklungsprogramm“ o. ä. ausmünden würde. Dies wäre zweifellos eine Überschneidung mit dem Bundesraumordnungsprogramm, das zur Zeit unter Federführung des Bundesinnenministeriums und unter Mitwirkung der Länder in der Ministerkonferenz für Raumordnung erarbeitet wird. Vieles wäre doppelt zu erfassen und in Planangaben auszudrücken, wofür absolut keine Notwendigkeit bestände. Eine Verunsicherung der Praxis, insbesondere der Fachplanungen, wäre die Folge.

Es ist daher sehr zu begrüßen, daß nach der Absprache der Ministerpräsidenten die gesetzlich geregelten Planungskompetenzen unberührt bleiben sollen und eine klare Begrenzung auf „**Aufgabenplanung**“ vorgenommen wurde (weshalb hier „Planung“ nur im weiteren Sinne und nicht als „Planaufstellung“ zu verstehen ist). Daher sollte als Ergebnis der „Gesamtproblemanalyse“ nur eine – etwa thesenartige – Angabe der längerfristigen öffentlichen Aufgaben, des für ihre Durchführung vorgesehenen Zeitraums und der dafür – in Blöcken zusammengefaßt – benötigten Finanzmittel nebst ihrer Aufbringung im Rahmen des gesamten Finanzvolumens erwartet werden. Das ist keineswegs wenig und bedarf der oben angeführten, zum Teil recht umfangreichen und schwierigen Vorarbeiten. Daß diese unter Beteiligung der für die davon berührten Planungsbereiche – d. h. hinsichtlich des gesamten Infrastrukturbereichs vor allem auch der Raumordnung – zu erarbeiten ist, dürfte selbstverständlich sein, desgleichen, daß die auf diesen Bereichen schon erarbeiteten Ergebnisse berücksichtigt werden, so z. B. die von der Raumordnung zu erstellenden Prognosen für die künftige Entwicklung der Bevölkerung und ihre Verteilung.

Der Sachbereich von Raumordnung und Landesplanung sollte seinerseits ebenfalls auf eine starke Zusammenarbeit mit allen neuen Planungsbereichen und Planungsgremien bedacht sein. Das bezieht sich nicht nur auf die im Zusammenhang mit den neu eingeführten Gemeinschaftsaufgaben gebildeten Planungsausschüsse, sondern auch auf die mittelfristige Finanzplanung:

Im Zusammenwirken mit ihr sollten die Raumordnungspläne stärker als bisher Prioritäten setzen, d. h., sie sollten diejenigen der für einen langfristigen Zeitraum ausgewiesenen Planungen und Einzelprojekte, die in dem jeweils bevorstehenden Vier- bis Fünf-Jahreszeitraum begonnen

oder durchgeführt werden sollen, möglichst konkret anführen. Diese in keinem Landesplanungsgesetz verwehrte Möglichkeit würde die Raumordnungspläne noch effektiver machen und ihnen – ohne daß hierfür neue Planungsinstitutionen oder -verfahren eingeführt werden müßten – zusätzlich den Charakter eines (Teil-)Verwirklichungs-

plans geben. Dies dürfte insbesondere im Rahmen der Fortschreibung der Raumordnungspläne ohne übermäßige Mehrarbeit möglich sein. Der von Raumordnung und Landesplanung vielfach schon beschrittene Weg zu einer Entwicklungsplanung würde damit folgerichtig fortgeführt.